

KEDUDUKAN KONSTITUSIONAL MENTERI *TRIUMVIRAT* SEBAGAI PELAKSANA TUGAS KEPRESIDENAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Titik Triwulan Tutik

UIN Sunan Ampel Surabaya | Jl. A. Yani, 117, Surabaya | tt_titik@yahoo.com,

Abstract: Amendments of the 1945 Constitution reinforce the declaration of the rule of law, also clearly stipulating the presidential system of government. The manifestation of the presidential system is that the position of ministers is very important. Because basically the ministers are the leaders of the government (*pouvoir executief*) in the true sense in their respective fields of duty. It is the minister who determines the politics of government and coordination in the administration of the State. The existence of ministers of the Indonesian constitutional system is getting stronger with the recognition of three ministerial positions called triumvirate ministers. The three ministerial positions are the Minister of Home Affairs, the Minister of Foreign Affairs, and the Minister of Defense, which is regulated separately in Article 8 paragraph (3) of the 1945 Constitution. If the situation of vacancies in the positions of President and Vice-President together at the same time truly occurs, then there may be various legal issues related to the three ministerial positions. For example, there could be a dispute between the three, about who is more authorized among them, and even between the three of them as one entity with other institutions. If that happens the dispute can only be resolved legally by the Constitutional Court in accordance with its duties and authorities.

Keyword: constitutional position, triumvirate minister, implementation of presidential duties, presidential government system

Abstrak: Perubahan UUD 1945 mempertegas deklarasi negara hukum, juga menetapkan dengan jelas mengenai sistem pemerintahan presidensiil. Wujud dari dainutnya sistem presidensiil adalah bahwa kedudukan menteri-menteri sangat penting. Karena pada dasarnya para

menteri itulah yang menjadi pimpinan pemerintahan (*pouvoir executief*) dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing. Menteri ialah yang menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan Negara. Keberadaan menteri sistem ketatanegaraan Indonesia semakin kuat dengan dikenalnya tiga jabatan menteri yang disebut dengan menteri triumvirat. Ketiga jabatan menteri tersebut adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan yang diatur tersendiri dalam Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945. Menteri triumvirat inilah yang menggantikan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Misalnya bisa saja terjadi sengketa antara ketiganya, tentang siapa yang lebih berwenang di antara mereka, dan bahkan antara mereka bertiga sebagai satu kesatuan dengan lembaga lain. Bila hal tersebut terjadi, maka secara yuridis penyelesaian sengketa tersebut hanya dapat diselesaikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Kata kunci: kedudukan konstitusional, menteri triumvirat, pelaksanaan tugas kepresidenan, sistem pemerintahan presidensiil

Pendahuluan

UUD 1945 pasca-amandemen mempertegas deklarasi negara hukum, dari yang semula hanya ada di dalam penjelasan, menjadi bagian dari batang tubuh UUD 1945.¹ Implementasi ketegasan konsep negara hukum Indonesia adalah sistem pemilihan umum secara langsung oleh rakyat sehingga mereka bebas dalam menentukan sikap dan pendapatnya. Menurut pandangan Oemar Seno Adji, bahwa pemilu yang bebas adalah fundamental bagi Negara Hukum.² Karena melalui pemilu langsung akuntabilitas anggota parlemen semakin tinggi.

UU NRI 1945 selain menegaskan konsep Negara hukum, juga menetapkan dengan jelas mengenai sistem presidensiil dalam

¹ Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

² Denny Indrayana, "Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, (Juli 2004), 105.

sistem pemerintahan. Menurut Sri Soemantri, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dalam UUD NRI 1945 antara lain: *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; *Kedua*, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.³ Sementara Arendt Lijphart, memberikan kriteria sistem presidensiil dalam tiga hal: (1) eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan; (2) eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat; dan (3) masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut atau dihapuskan oleh pemungutan suara di parlemen.⁴

Kedudukan menteri-menteri Negara dianggap sangat penting dalam sistem Pemerintahan Presidensiil menurut UUDNRI 1945. Hal ini terbukti bahwa UUD NRI 1945 menempatkan ketentuan mengenai kementerian Negara dalam bab tersendiri di luar Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Ketentuan tentang menteri Negara diatur dalam Bab V tentang Kementerian Negara Pasal 17 yang terdiri dari 4 (empat) ayat, yaitu bahwa:

1. Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri negara.
2. Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Pemisahan ini pada pokoknya, disebabkan karena Presiden RI menurut UUD NRI 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif yang sesungguhnya. Memang kedudukan utama dari Presiden

³ Sri Soemantri, "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca Perubahan UUD 1945", (Makalah-9-10 Juni 2004), 8

⁴ Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: Mizan Pustaka, 2008), 375

dalam konteks Indonesia, dinyatakan secara tegas dalam UUD NRI 1945 yaitu kekuasaan pemerintahan negara (*executive power*).⁵ Meskipun demikian menurut Ismail Suny, Presiden Indonesia tidak menjadi Kepala Eksekutif dan Pemimpin yang sebenarnya dari eksekutif seperti halnya di Amerika Serikat.⁶ Ada dua alasan pokok berkaitan dengan pendapat Ismail Suny tersebut: *Pertama*, dalam melaksanakan kekuasaan itu telah ditentukan oleh UUD; *Kedua*, dalam melaksanakan tugasnya presiden dibantu oleh para menteri dan para menteri inilah dalam konteks politik yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.⁷

Kepala eksekutif sesungguhnya adalah menteri yang bertanggungjawab kepada Presiden. Oleh sebab itu, dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan) dinyatakan, bahwa menteri itu bukanlah pejabat biasa. Kedudukannya sangat penting sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari.⁸ Artinya para menteri itulah pada hakekatnya yang merupakan pimpinan pemerintahan (*pouvoir executief*) dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing. Menteri adalah yang menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan Negara.⁹

Selain menteri dan kementerian Negara, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal adanya tiga jabatan menteri yang disebut dengan menteri *triumvirat*. Ketiga jabatan menteri tersebut adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan. Ketentuan mengenai kedudukan menteri triumvirat ini diatur tersendiri dalam Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945 yang berbunyi:

Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam

⁵ Lihat Pasal 4 ayat (1) UUDNRI 1945

⁶ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), 42

⁷ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUDNRI 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), 115

⁸ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 147

⁹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), 116

masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) itu, maka pemegang jabatan ketiga menteri itu, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda daripada menteri-menteri lainnya. Jika terdapat kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, maka secara bersama-sama mendapat wewenang konstitusional untuk bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan menurut UUD NRI 1945. Artinya, dalam hal-hal yang dimaksud UUD NRI 1945 tersebut, maka pemegang jabatan ketiga menteri itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, termasuk misalnya lebih penting dari Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri tersebut.

Belum ada penjelasan hukum terkait dengan kedudukan Menteri Triumvirat tersebut, kedudukan Menteri Triumvirat baru diatur dalam tingkat konstitusi, belum dalam peraturan perundangan-undangan dibawahnya. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (baca Kementerian Negara 2008), dan Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2014, hanya mengatur tentang nomenklatur

kementerian dan tidak sekalipun menyingung tentang kedudukan menteri triumvirat.

Berdasarkan kenyataan demikian terdapat permasalahan hukum terkait dengan kedudukan menteri triumvirat ini dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pertanyaan yang muncul adalah “mengapa yang menjadi pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan. Dan bukan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud?”.

Pertanyaan selanjutnya adalah “apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Misalnya bisa saja terjadi sengketa antara ketiganya, tentang siapa yang lebih berwenang di antara mereka. Lalu bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut?”. Melalui dua pertanyaan yang problematik itu maka di bawah akan diulas secara deskriptif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan sejarah hukumnya.

Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD NRI 1945

Sistem Pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah yaitu ‘sistem’ dan ‘pemerintahan. Menurut Carl J. Friedrich, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.¹⁰

Adapun pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan

¹⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bhakti, 1983), 171

kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri.¹¹ Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.

Sri Soemantri memaknai sistem pemerintahan berkenaan dengan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif. Adanya dan tidak adanya hubungan antara eksekutif dan legislatif melahirkan adanya sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil, yang dalam bahasa Inggris disebut *cabinet government system* dan *presidential government system* atau *the fixed executive system*.¹² Sedangkan dalam kepustakaan dikenal adanya tiga sistem pemerintahan: (1) sistem pemerintahan parlementer; (2) sistem presidensiil; dan (3) sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun yang terdapat dalam sistem presidensiil. Sistem ini lebih dikenal dengan nama '*semi-presidensiil government*'.

Berdasarkan pendapat tersebut pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensiil ataupun bentuk variasi yang disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semua (*quasi*)¹³, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensiil. Sistem pemerintahan-sistem pemerintahan tersebut masing-masing memiliki ciri-ciri tersendiri, yang membedakan satu sistem dengan sistem lainnya.¹⁴

¹¹ Ibid.

¹² Sri Soemantri, "Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI", dalam Komisi Yudisial RI, *Bunga Rampai: Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, (Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2006), 24-25

¹³ Disebut '*quasi*' karena jika dilihat dari salah satu sistem (parlemen atau presidensiil), dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya. Quasi pada dasarnya merupakan gabungan antara kedua bentuk pemerintahan tersebut.

¹⁴ Tentang ciri masing-masing sistem pemerintahan dapat dibaca dalam John J. Wuest dan Shepard L. Wilman dalam bukunya yang berjudul "*Visual Outline of Comparative Government*".

Bagaimana dengan sistem pemerintahan Indonesia? Pada dasarnya untuk melihat sistem pemerintahan Negara terdapat dua parameter yang dijadikan titik uji. *Pertama*, Sistem Pemerintahan ditinjau dari Sifatnya. *Kedua*, Sistem Pemerintahan ditinjau dari Pembagian Kekuasaan yang dianut oleh Indonesia.

Menurut sifatnya, berdasarkan UUD 1945 (sebelum perubahan) maka sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensiil. Namun sistem ini bukan merupakan suatu konsekuensi yang diadakan karena UUD 1945 menganut ajaran Trias Politika. Jadi jika ada sistem pemerintahan presidensiil itu harus diukur dengan syarat-syarat yang ada dalam sistem presidensiil, maka Indonesia tidak terdapat sistem presidensiil yang murni.¹⁵

Pasal 4 dan 17 UUD 1945 menunjukkan bahwa pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensiil, dimana presiden menjadi kepala eksekutif (pemerintahan) dan mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggungjawab kepadanya.

Tetapi jika dilihat dari Pasal 5 ayat (1) dalam hubungannya dengan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945, dapat dipastikan bahwa sistem presidensiil tersebut bukan sistem presidensiil sepenuhnya, karena menurut pasal tersebut presiden dan DPR bersama-sama membuat UU yang berarti sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia itu bukan merupakan pelaksanaan dari ajaran Trias Politika. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan Presiden sebagai mandataris pelaksanaan GBHN menunjukkan supremasi dari MPR (*Parliamentary supremacy*) yang melambangkan sifat dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang tidak habis kekuasaannya dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga negara yang ada di bawahnya.

Dengan demikian berdasarkan pasal 4 ayat (1) dan pasal 17 UUD 1945 (sebelum perubahan), sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensiil, karena presiden adalah eksekutif, dan menteri-menteri adalah pembantu presiden. Tetapi apabila dilihat dari

¹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bhakti, 1983), 179

sudut pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain (kepada siapa presiden bertanggungjawab, yang merupakan ciri pemerintahan parlementer). Dengan keadaan demikian, maka pada dasarnya sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 sebelum perubahan bukanlah sistem presidensiil murni, atau dapat disebut “*quasi*” presidensiil.

Bagaimana dengan sistem pemerintahan berdasarkan pembagian kekuasaan? Jika kita telaah lebih dalam UUD 1945 (pramandemen) pada dasarnya tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (Trias Politika) sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan karena:

1. UUD 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan;
2. UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja;
3. UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh MPR, pasal 1 ayat 2, kepada lembaga-lembaga negara lainnya.¹⁶

Struktur kelembagaan negara dalam UUD 1945 meliputi 4 kekuasaan dan 7 lembaga negara sebagai berikut: *Pertama*, Kekuasaan Eksaminatif (Inspektif), yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); *Kedua*, Kekuasaan Legislatif, meliputi: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi negara; dan (2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). *Ketiga*, Kekuasaan Pemerintahan Negara (Eksekutif), yaitu Presiden, dan Wakil Presiden; *Keempat*, Kekuasaan Kehakiman (Yudisial), meliputi: Mahkamah Agung (MA) beserta empat peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi (MK).

¹⁶ Ibid., 181

Jika terdapat lembaga-lembaga lainnya yang tidak diatur oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga itu termasuk dalam organisasi pemerintahan yang disebut sebagai lembaga Pemerintah (*regerings-organen*) dan lembaga-lembaga administrasi negara (*administrative-organen*). Misalnya, Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa.

Terhadap bentuk sistem pemerintahan tersebut, MPR bersepakat mempertahankan sistem presidensiil yang dianggap sesuai dengan pikiran para penyusun UUD 1945. Menurut M. Yamin, para penyusun UUD 1945 dengan tegas menyatakan, bahwa sistem pemerintahan kita berlainan dengan sistem presidensiil di Amerika Serikat dan berbeda dengan sistem parlementer di Inggris. Tetapi Indonesia memiliki sistem pemerintahan sendiri. Kondisi demikian banyak menimbulkan berbagai mispersepsi berbagai kalangan.¹⁷ Tetapi yang jelas untuk memecahkan hal tersebut menurut RM Ananda B. Kusuma, kita kembali mengingat akan definisi sistem pemerintahan yaitu menyatakan hubungan antara lembaga tinggi Negara yang menghasilkan *legitimate policy decision*.¹⁸

UUD NRI 1945 (UUD 1945 setelah perubahan) menetapkan dengan jelas mengenai sistem presidensiil dalam sistem pemerintahan. Menurut Sri Soemantri, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dalam UUD NRI 1945 antara lain: *Pertama*, presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; *Kedua*, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.¹⁹

Secara teoritis suatu sistem pemerintahan presidensiil setidaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain:

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan

¹⁷ R.M. Ananda B. Kusuma, "Sistem Pemerintahan Indonesia", *Jurnal Konstitusi* Vol. 1, No. 1, (Juli 2004), 140

¹⁸ *Ibid.*, 141

¹⁹ Sri Soemantri, "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca Perubahan UUD 1945", (Makalah-9-10 Juni 2004), 8

bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;

2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif;²⁰
4. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.²¹

Apabila melihat sistem pemerintahan presidensiil tersebut dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal-pasal UUD NRI 1945, maka terdapat dalam:

1. Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik dan bukan kerajaan;
2. Pasal 4 ayat (1), yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.
3. Pasal 6A, yang menyatakan presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme yang tetapkan undang-undang dalam arti bahwa pemilihan presiden tidak secara turun temurun sebagaimana sistem kerajaan;

²⁰ Dalam sistem pemerintahan presidensiil seorang presiden bertanggungjawab kepada pemilihnya (*kiescollege*). Sehingga seorang presiden diberhentikan atas tuduhan *House of Representatives* setelah diputuskan oleh senat. Misal, sistem pemerintahan presidensiil di USA. Lihat Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 151

²¹ Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: PT. Eresco, 1988), 175. Lihat pula Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), 38-39

4. Pasal 7, yang menyatakan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Artinya bahwa masa jabatan Presiden tidak untuk seumur hidup;
5. Pasal 7C, yang menyatakan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR;
6. Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara, dan Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden

Dengan demikian jelaslah dari pasal-pasal tersebut tersirat, bahwa bentuk negara Indonesia adalah Republik sedangkan susunan negaranya adalah Kesatuan dengan Sistem Pemerintahan Presidensiil.

Keberadaan Konsep Triumvirat Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Istilah *triumvirat* menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti: (1) tritunggal; tiga serangkai; dan (2) pemerintahan atau kekuasaan yang dipegang oleh tiga orang sebagai satu kesatuan.²² Selanjutnya, dari segi bahasa istilah *triumvirat* berasal dari bahasa Latin, yang artinya dari tiga laki-laki yaitu sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa, yang masing-masing disebut *triumvir* (jamak: *triumviri*). Pembentukannya dapat secara formal atau informal, dan meskipun biasanya ketiganya berkedudukan sama di atas kertas, namun dalam kenyataan hal ini jarang terjadi. Istilah ini juga dapat digunakan untuk menggambarkan suatu negara dengan 3 (tiga) pemimpin militer yang berbeda, yang semuanya mengklaim sebagai pemimpin tunggal.²³ Istilah Triumvirat pertama kali muncul pada sebuah aliansi politik informal dari tiga pria berpengaruh antara 60 dan 53

²² Hasan Ali, dkk., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), 1211

²³ <https://id.wikipedia.org/wiki/Triumvirat>, diakses 16 April 2020

SM, pada akhir zaman Republik Romawi yaitu Gaius Julius Caesar, Gnaeus Pompeius Magnus (Pompey Agung), dan Marcus Licinius Crassus. Julius Caesar adalah politikus berpengaruh dengan faksi populares dan kemudian dikenal karena menaklukkan Gaul (58-50 SM). Pompey dianggap merupakan senapati teragung pada masanya dan mengkomandani pasukan dalam Perang Servile Ketiga (73–71 SM) di Italia dan Perang Mitridatik Ketiga (73–63 SM) melawan Kerajaan Pontus di Asia Barat.²⁴

Konsep Triumvirat dalam sejarah bangsa Indonesia juga pernah terjadi pada masa kejayaan Majapahit (1292-1525 M) di mana Prabu Hayam Wuruk selaku simbol Raja besar sang pemberi perintah, Mapatih Gajahmada sebagai perdana menteri utama sang pengatur strategi melakukan ‘Sumpah Palapa’ akan mempersatukan Nusantara dengan sesanti ‘*Bhineka Tunggal Ika, Tanhane Dharmma Mangrwa*’, dan Laksamana Nala sebagai pelaksana dan pemimpin armada laut yang kuat merupakan tiga tokoh yang membesarkan Majapahit yang kekuasaan wilayahnya melampaui wilayah NKRI saat ini.²⁵

Istilah *triumvirat*, dalam konteks ketatanegaraan Indonesia kembali menjadi bahan diskusi pada tahun 2000 pada masa Presiden Gus Dur (Abdurrahman Wahid). Istilah lama ini muncul kembali dalam RUU Kepresidenan yang akan diajukan ke DPR. Dalam RUU tersebut dijelaskan, bahwa jika Presiden dan wakil Presiden berhalangan tetap, maka Ketua MPR, Ketua DPR, dan Ketua MA berhak menjalankan jabatan kepresidenan.²⁶

Secara historis “triumvirat” pertama kali muncul pada masa awal Orde Baru antara Maret-Juni 1966, ketika supersemar mulai diberlakukan secara politik, yaitu gagasan tentang diperlukannya kepemimpinan secara kolektif dalam bentuk kerjasama dalam rangka memperoleh dukungan masyarakat di

²⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Triumvirat_pertama, diakses 16 April 2020

²⁵ Mohammad Haris, “Sumpah Palapa Ide Persatuan Nusantara”, dalam Lembaga Pertahanan Nasional, *Bunga Rampai Wawasan Nusantara*, (Jakarta: Lemhanas, 1981), 2-3. Lihat juga Trianto dan Titik Triwulan Tutik, *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2007), 7

²⁶ Lihat RUU Kepresidenan

dalam dan di luar negari. Dalam Kepemimpinan kolektif tersebut dilaksanakan oleh Soeharto selaku pemegang Supersemar, yang memiliki tugas melaksanakan ketertiban dan stabilitas keamanan nasional. *Kedua*, Sri Sultan Hamengku Buwono IX, yang diberi mandat memecahkan masalah rehabilitas dan stabilitas perkenomian nasional. *Ketiga*, Adam Malik, yang diberi tugas memulihkan kepercayaan internasional, bahwa Indonesia tidak akan menjadi faktor instabilitas di kawasan Asia Tenggara.

Istilah triumvirat kembali muncul setelah Sidang Paripurna ke-5 MPR pada 22 Maret 1973, yang menetapkan berlakunya Tap MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan. Dalam TaP MPR tersebut ditetapkan, bahwa Sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Menteri-menteri yang memegang jabatan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan-Keamanan secara bersama-sama melaksanakan Jabatan Pemangku Sementara Jabatan Presiden.²⁷ Ketiga menteri ini melaksanakan pekerjaan sehari-hari Presiden sampai Presiden dan wakil Presiden definitif yang dipilih MPR memegang jabatannya.

Dalam kaitannya itu ditegaskan, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan Sidang Istimewa Majelis untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, triumvirat tersebut hanya berkuasa selama maksimal 30 hari, terhitung sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap.²⁸

Ketentuan dalam Tap MPR No. VII/MPR/1973 pernah diusulkan untuk diaktifkan ketika Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya, dan B.J. Habibie sebagai penggantinya dinilai sebagai 'pemerintahan transisi'. Namun beberapa pakar memandang, bahwa pemberlakuan konsep triumvirat tersebut akan melegitimasi supremasi militer dan sipil. Di satu sisi

²⁷ Lihat Pasal 5 ayat (2) Tap MPR No. VII/MPR/1973

²⁸ Lihat Pasal 5 ayat (1) Tap MPR No. VII/MPR/1973

kedudukan wakil Presiden B.J. Habibie saat itu masih ada, tidak sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Tap MPR No. VII/MPR/1973, yaitu “Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap ...”. Sehingga secara hukum yang memiliki wewenang menjalankan tugas kepresidenan adalah Wakil Presiden, ‘bukan’ menteri triumvirat.

Triumvirat ketiga, muncul dalam RUU Kepresidenan yang mengalihkan fungsi triumvirat kepada Ketua MPR, Ketua DPR, dan ketua MA. Konsep RUU ini tidak memepgunakan konsep triumvirat sepenuhnya karena lebih bersifat suksesi. Missal, jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, Ketua MPR menjalankan jabatan kepresidenan maksimal tiga bulan hingga terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden yang baru.

Konsep triumvirat tersebut menjadi perdebatan. Pertanyaan yang muncul adalah apakah tepat – berdasarkan teori pemisahan kekuasaan (*trias politica*), jabatan kepresidenan dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan legislatif (Ketua MPR dan Ketua DPR) serta kekuasaan yudisial (Ketua MA). Padahal sebelumnya, sesuai dengan Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973, bahwa jika presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, maka penggantinya adalah triumvirat Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Panglima TNI secara bersama-sama.

Pelibatan Ketua MPR dan Ketua DPR sebagai pelaksana tugas kepresidenan bukanlah sesuatu yang baru. Tap MPRS No. XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukkan Wakil Presiden dan Tata-Cara Pengangkatan Pejabat Presiden yang ditetapkan pada 5 Juli 1966 juga pernah mengatur mengenai pelibatan Ketua MPR dan Ketua DPR sebagai pelaksana tugas kepresidenan. Pasal 2 Tap MPRS tersebut menegaskan, bahwa apabila Presiden berhalangan maka Pemegang Surat Perintah 11 Maret 1966 memegang jabatan Presiden. Dan dalam pelaksanaannya, didampingi oleh Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPR-GR.

Kedudukan Konstitusional Menteri *Triumvirat* Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Menurut Philipus M. Hadjon, makna kedudukan konstitusional suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain. *Kedua*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.²⁹

Dengan makna kedudukan dari dua sisi tersebut Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok Lembaga Negara menurut UUD 1945, yaitu Lembaga tertinggi Negara, MPR dan Lembaga Tinggi Negara yang terdiri atas: Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung. Namun berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara pola Ketetapan MPR No VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978.³⁰

Menurut Jimly Asshidiqqie, bahwa untuk menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan RI terlebih dahulu harus dilakukan pemilihan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pasca perubahan konstitusi, Indonesia membagi lembaga-lembaga Negara ke dalam tiga kelompok. *Pertama*, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan atas perintah UUD NRI Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*). *Kedua*, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*). *Ketiga*, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan Presiden.³¹

²⁹ Philipus M. Hadjon, "Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara." (Makalah-20 Desember 2004), 3. Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1992), x

³⁰ *Ibid.*

³¹ Jimly Asshidiqqie, "Perkembangan Keatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tatanan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia", (Makalah-September 2004), 7. Lihat juga Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 178

Sekarang bagaimana dengan kedudukan Menteri Triumvirat? Telah dijelaskan bahwa, kedudukan menteri triumvirat ditegaskan secara konstitusional dalam Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama”

Penyebutan ketiga menteri *triumvirat* pertama kali muncul dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan. Berdasarkan ketentuan tersebut, ada dua pertimbangan yang melahirkan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973, yaitu:

1. Bahwa manusia sebagai hamba Tuhan secara kodrati tiada luput dari hambatan dan ujian hidup, yang antara lain dapat berupa suatu halangan yang disebabkan oleh hal-hal yang ada diluar kemampuannya, sehingga tidak dapat menjalankan dharma, karya dan kewajibannya dalam kehidupannya sehari-hari baik secara tetap maupun untuk sementara waktu;
2. Bahwa keadaan yang sedemikian itu bila menyangkut diri Presiden dan/atau Wakil Presiden mempunyai akibat dan pengaruh Nasional yang luas serta dalam, maka haruslah ada kepastian hukum yang mengatur dalam hal-hal seperti itu sampai terjadi.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Pasal 5 Tap MPR No. VII/MPR/1973 mengatur ketentuan mengenai keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap³², yaitu:

1. Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam waktu selambat-

³² Pengertian berhalangan tetap sendiri dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Tap MPR No. VII/MPR/1973, bahwa yang dimaksud dengan berhalangan tetap dalam ketentuan ini adalah mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatan.

lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan Sidang Istimewa Majelis untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang digantikannya.

2. Sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Menteri-menteri yang memegang jabatan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan-Kemampuan secara bersama-sama melaksanakan Jabatan Pemangku Sementara Jabatan Presiden, yang pengaturan kerjanya ditentukan oleh Menteri-menteri yang bersangkutan.
3. Pemangku Sementara Jabatan Presiden melaksanakan pekerjaan sehari-hari Presiden sampai Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh Majelis memegang jabatannya.

Adanya ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945 dimaksudkan agar apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, telah ada solusi konstitusional yang ditentukan dalam UUDNRI 1945, yaitu pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Dengan adanya ketentuan itu diharapkan tidak timbul krisis ketatanegaraan yang berkepanjangan.

Selain itu ketentuan Pasal 8 ayat (3) sekaligus menegaskan, bahwa pemegang jabatan ketiga menteri tersebut mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda daripada menteri-menteri yang lainnya. Jika terdapat kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara bersamaan, mereka secara bersama-sama mendapat wewenang konstitusional untuk bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan menurut UUDNRI 1945. Artinya, dalam hal-hal yang dimaksud dalam UUDNRI 1945 tersebut, maka

pemegang jabatan ketiga menteri tersebut mempunyai kedudukan yang sangat penting, bahkan lebih penting daripada Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud.

Penyebutan ketiga menteri *triumvirat* tersebut secara tersendiri penting, karena secara normatif ketiganya, baik secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama merupakan subyek hukum konstitusional yang mendapatkan kekuasaan langsung dari UUDNRI 1945, yaitu sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila kondisi yang dipersyaratkan terpenuhi.

Pertanyaan yang muncul adalah Mengapa yang menjadi pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan. Dan bukan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud? Menurut Taufik Sri Soemantri M., ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan pelaksana tugas kepresiden oleh ketiga menteri tersebut antara lain:

1. Ketiga menteri tersebut membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu mereka memahami (dianggap memahami) seluk beluk urusan pemerintahan;
2. Menteri Luar Negeri masuk di dalam pelaksana tugas kepresidenan, karena menteri inilah yang menjalankan politik luar negeri sehari-hari;
3. Menteri Dalam Negeri masuk dalam tugas kepresidenan, karena pejabat tersebut mengendalikan pemerintahan dalam negeri, termasuk pemerintahan daerah;

4. Menteri Pertahanan masuk dalam tugas kepresidenan, karena pejabat ini yang mengendalikan politik pertahanan.³³

Adapun terkait dengan kedudukan Menteri Koordinator menurut Moh. Mahfud MD, bahwa Menteri Koordinator hanyalah berfungsi untuk mengkoordinasi menteri-menteri yang memimpin 'Departemen Pemerintahan'.³⁴ Selain itu menurut Jimly Asshidiqqie, bahwa dalam praktek ketatanegaraan selama ini, menteri koordinator maupun menteri Negara yang tidak memimpin 'Departemen' hanya memimpin suatu kantor kementerian di tingkat pusat saja, dan tidak menjangkau birokrasi sampai ke daerah-daerah sebagaimana Menteri Luar Negari, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan.³⁵

Menteri Koordinator tidak harus selalu ada dalam sistem pemerintahan Indonesia. Karena kementerian koordinator yang dipimpin oleh Menteri Koordinator bisa saja dihapuskan atau diganti bidang koordinatonya bila sistem pemerintahan yang berlaku menganggap tidak memerlukan kementerian tersebut.³⁶ Dengan demikian keberadaan Menteri Koordinator 'bisa ada' ataupun 'ditiadakan', dan hal tersebut tidaklah bertentangan dengan UUDNRI 1945.

Penyelesaian Hukum Saat Terjadi Sengketa Antar Menteri Triumvirat

Masalah hukum berikutnya terkait dengan kedudukan Menteri Triumvirat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah

³³ Sri Soemantri, "Keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan Tetap", (Makalah-16 Desember 2005), 14

³⁴ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), 115

³⁵ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 150

³⁶ Tandi Arion, dkk., "Kedudukan Menteri Koordinator dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara", *Diponegoro Law Journal*/Vol. 5, No. 3, (Tahun 2016), 10

“apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Misalnya bisa saja terjadi sengketa antara ketiganya, tentang siapa yang lebih berwenang di antara mereka, lalu bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut?”. Hal demikian adalah wajar karena pada kenyataannya keberadaan Menteri Triumvirat tidaklah tunggal sebagaimana Presiden dan/atau MPR dalam hal ini Ketua MPR ataupun MA (Ketua MA).

Keberadaan Menteri Triumvirat terdiri dari tiga lembaga dalam satu (*three in one*), yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan yang masing-masing secara kelembagaan memiliki tugas dan wewenang yang telah ditentukan dalam perundang-undangan. Sehingga tidak menutup kemungkinan terjadi silang pendapat terhadap siapa dari ketiga menteri itu yang lebih berwenang, dan/atau siapa yang lebih superior satu diantaranya.

Menurut Jimly Asshidiqqie, persoalan lain dapat juga terjadi antara Menteri Triumvirat sebagai satu-kesatuan dengan subyek kelembagaan Negara yang lain. Bahkan secara teoritis di atas kertas, dapat saja timbul perselisihan antara mereka bertiga dengan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan yang dalam keadaan biasa merupakan pejabat atau lembaga yang lebih senior dalam memegang fungsi koordinasi atas ketiga menteri *triumvirat* tersebut.³⁷ Bahkan dapat juga terjadi, ada kemungkinan partai politik atau gabungan partai politik yang berusaha menjadikan salah satu dari ketiga menteri triumvirat sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden. Dalam keadaan demikian, dalam tenggang waktu 30 hari sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945 akan timbul persaingan di antara mereka yang mentebakkan perselisihan. Jika perselisihan dan/atau sengketa di antara mereka itu berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan

³⁷ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 154

menurut UUDNRI 1945, maka persengketaan itu hanya dapat diselesaikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi.³⁸

Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 menentukan bahwa; “Mahkamah Konstitusi berwenang ..., memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,...” Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

UUMK 2003 pada kenyataan tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar? Lembaga Negara mana saja yang termasuk dalam lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar? Bagaimana pengaturan tugas dan wewenang lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar? Serta bagaimana penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi?

Menurut Jampatar Simamora, bahwa Pasal 24C UUD 1945 sebagai landasan konstitusional bagi MK dan UUMK 2003 sebagai pelaksana UUD 1945 – tidak ditemukan rumusan terkait dengan apa sesungguhnya yang dimaksud dengan istilah lembaga Negara. Kedua, ketiadaan makna ‘frasa kewenangan yang diberikan oleh UUD’ menimbulkan multi tafsir – yaitu apakah kewenangan itu eksplisit atau implisit, sehingga hal ini rentan melahirkan problematika hukum.³⁹ Hal yang sama dikemukakan Sulistyani Eka Lestari,

“ ... ketentuan Pasal 10 ayat (1) b dan Pasal 65 UUMK 2003 mengandung persyaratan *subjectum litis* dan *objectum litis* yang dalam praktek kedua syarat tersebut oleh Mahkamah Konstitusi diterapkan secara kumulatif absolut, bukan

³⁸ Lihat Pasal 24 ayat (1) UUDNRI 1945 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI 2003 No. 98, TLNRI No. 4316)

³⁹ Jampatar Simamora, “Problematisa Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Mimbar Hukum Vol. 28 No. 1, (Februari 2016), 79

pilihan. Sehingga, walaupun misalkan terpenuhi *subjectum litis*, namun *objectum litis*-nya tidak terpenuhi, maka permohonan tersebut selalu “tidak dapat diterima”. Kedua, bagaimana dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang hanya diberikan oleh undang-undang. Hal ini menjadi perlu, karena bukan tidak mungkin akan terjadi sengketa kewenangan di dalam melaksanakan fungsi dari lembaga negara tersebut.⁴⁰

Merujuk pada hal tersebut jelas, bahwa penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara di MK sangat penting khususnya untuk memperjelas dan mempertegas tugas dan wewenang antara lembaga Negara yang berkepentingan tersebut melalui putusan MK yang bersifat final, sehingga tidak lagi terjadi tumpang-tindih kewenangan di antara lembaga Negara tersebut. Meski demikian pada kenyataan masih ada permasalahan hukum terkait dengan sengketa kewenangan lembaga Negara di MK sendiri, yaitu belum ada kejelasan hukum mengenai lembaga Negara mana yang dapat mengajukan permohonan, karena dewasa ini banyak sekali lembaga Negara yang bermunculan seiring dengan perkembangan ketatanegaraan di Indonesia.

Meski demikian secara tafsir dapat dimaknai, bahwa lembaga Negara adalah badan yang diatur dalam UUD 1945, yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Tetapi badan atau lembaga apa saja yang kewenangannya diberikan oleh UUD, hingga saat ini pun masih merupakan masalah menyangkut ketidakjelasan tentang apa dan siapa lembaga Negara itu.⁴¹

Penutup

UUD NRI 1945 menegaskan konsep Negara hukum, dan juga menetapkan dengan jelas mengenai sistem presidensiil dalam sistem pemerintahan. Hal tersebut dapat dikaji dalam pasal-pasal

⁴⁰ Sulistyani Eka Lestari, “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi”, *DIH Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10, No. 19, (Pebruari 2014), 46

⁴¹ Mahkamah Konstitusi RI, *Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, Membangun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2004), 52

UUDNRI 1945, antara lain: (1) Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik dan bukan kerajaan; (2) Pasal 4 ayat (1), yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar; (3) Pasal 6A, yang menyatakan presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme yang ditetapkan undang-undang dalam arti bahwa pemilihan presiden tidak secara turun temurun sebagaimana sistem kerajaan; (4) Pasal 7, yang menyatakan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Artinya bahwa masa jabatan Presiden tidak untuk seumur hidup; (5) Pasal 7C, yang menyatakan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR; dan (6) Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara, dan Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Menteri Triumvirat mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda dan lebih kuat daripada menteri-menteri yang lainnya dalam sistem pemerintahan presidensiil, bahkan lebih penting daripada Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud. Menteri Koordinator dianggap tidak lebih penting karena tidak harus selalu ada dalam sistem pemerintahan Indonesia, kementerian koordinator yang dipimpin oleh Menteri Koordinator bisa saja dihapuskan atau diganti bidang koordinatornya bila sistem pemerintahan yang berlaku menganggap tidak memerlukan kementerian tersebut. Untuk penyebutan ketiga menteri triumvirat secara tersendiri penting, karena secara normatif ketiganya, baik secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama merupakan subyek hukum konstitusional yang mendapatkan kekuasaan langsung dari UUDNRI 1945, yaitu sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila kondisi yang dipersyaratkan terpenuhi.

Apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Misalnya bisa saja terjadi sengketa antara ketiganya, tentang siapa yang lebih berwenang di antara mereka, dan bahkan antara mereka bertiga sebagai satu kesatuan dengan lembaga lain. Bila hal tersebut terjadi, maka secara yuridis penyelesaian sengketa tersebut diselesaikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Daftar Pustaka

- Ali, Hasan., dkk. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2003.
- Arion, Tandil., dkk., “Kedudukan Menteri Koordinator dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara”. *Diponegoro Law Journal*, Vol. 5, No. 3, Tahun 2016.
- Asshidiqqie, Jimly. “Perkembangan Keatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tatanan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia”. Makalah-Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Perubahan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, September 2004
- Asshidiqqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- Hadjon, Philipus M. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Surabaya: Bina Ilmu, 1996.
- Hadjon, Philipus M. “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara”. Makalah-Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen

UUD 1945 Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 20 Desember 2004.

Haris, Mohammad. "Sumpah Palapa Ide Persatuan Nusantara", dalam Lembaga Pertahanan Nasional. *Bunga Rampai Wawasan Nusantara*. Jakarta: Lemhanas, 1981.

<https://id.wikipedia.org/wiki/Triumvirat/> diakses 16 April 2020

https://id.wikipedia.org/wiki/Triumvirat_pertama/ diakses 16 April 2020

Indrayana, Denny. "Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi", Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI, Vol. 1, No. 1, Juli, 2004.

Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan Pustaka, 2008.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010

Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berhalangan Tetap

Ketetapan MPRS RI No. XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukkan Wakil Presiden dan Tata-Cara Pengangkatan Pejabat Presiden

Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bhakti, 1983.

- Kusuma, R.M. Ananda B. "Sistem Pemerintahan Indonesia", Jurnal Konstitusi Vol. 1, No. 1, Juli, 2004
- Lestari, Sulistyani Eka. "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi". DIH Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 19, Pebruari, 2014.
- Mahfud, Moh. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001
- Mahkamah Konstitusi RI, *Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, Membangun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2004.
- Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan kedua Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian.
- Rancangan Undang-Undang Nomor ... Tahun Tentang Kepresidenan.
- Simamora, Jampatar. "Problematika Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi". Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 28, No. 1, Pebruari, 2016.
- Soemantri, Sri. "Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI", dalam Komisi Yudisial RI. *Bunga Rampai, Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*. Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2006
- Soemantri, Sri. "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca Perubahan UUD 1945", Makalah-Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Depkimham bekerjasama

dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham
Propinsi Jawa Timur, Surabaya, 9-10 Juni 2004

Soemantri, Sri. "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", dalam Departemen Hukum Fak. Hukum Unair. *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Departemen Hukum FH Unair, 2008.

Sri Sumantri, Sri. "Keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan Tetap". Makalah- Lokakarya Negara Hukum di Hotel Bidakara, Jakarta, 16 Desember 2005

Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Tikok, Sumbodo. *Hukum Tata Negara*. Bandung: PT. Eresco, 1988

Trianto, dan Tirtik Triwulan Tutik. *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2007

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2011.

Tutik, Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUDNRI 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI 2003 No. 98, TLNRI No. 4316)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (LNRI 2008 No. 166, TLNRI No. 4916)

UUD 1945 (UUD 1945 sebelum perubahan)

UUD NRI 1945 (UUD 1945 setelah perubahan)